

UNIVERSITY OF COPENHAGEN



Europæisering

EU's nationale processer og effekter

Martinsen, Dorte Sindbjerg

Publication date:
2011

Document version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Martinsen, D. S. (2011). *Europæisering: EU's nationale processer og effekter*. Kbh.

Europæisering; EU's nationale processer og effekter

Dorte Sindbjerg Martinsen, Lektor, Institut for Statskundskab, KU

1. Introduktion

Europæiseringsstudiet rammer grundlæggende ind i spørgsmålet om, hvordan EU's politiske system påvirker nationale politiske systemer, samfund, interesser, politikker mm. Således er Europæiseringsstudiet et yderligere skridt ud i studiet af EU systemets grad af sammenhæng, idet vi her fokuserer på, hvad integrationens dynamiske proces betyder for og modtages af det nationale niveau. Det være sig medlemsstater og samfund, men også borgere, virksomheder, nationale politikker, identiteter og loyaliteter, mm.

Kelstrup har defineret Europæisk integration til at være enten *den grad af sammenhæng* et politisk system har eller *den proces*, som øger graden af sammenhæng i systemet (Kelstrup 1998).¹ Den europæiske integration er Europæiseringens årsag, og når sammenhængen øges i selve EU's politiske system bliver det centrale spørgsmål, om det nationale niveau Europæiseres i samme grad eller hvilke mellemliggende variabler, der kan forklare at integrationen indvirker forskelligt på det nationale niveau.

I forlængelse af Kelstrups definition af integration som såvel integrationsstadiet som proces kan Europæisering defineres som: "Den *proces*, der fører til national forandring, samt *den forandring*, der indtræffer i national politik, forvaltning og retsdannelse, nationale normer og principper, administrative praksisser, interesser og politiske systemer, og som er forårsaget af den Europæiske integrationsproces" (Kelstrup et. al. 2008, p. 323).

På den måde omhandler Europæisering såvel en proces og som et effektstudie. Det handler om at undersøge, i hvor høj grad vores politiske systemer og samfund er Europæiserede. Virker Europa? Og udvirkes de formål, der er sat i traktater, lovgivninger og henstillinger, når medlemsstaterne til syvende og sidst er ansvarlige for implementeringen? Hvilke kausalkæder træder frem når vi ser på forholdet mellem *årsag; EU integration og effekten; Europæisering*? Men Europæiseringsstudiet omhandler desuden det legitimitetsstudie, der har interesseret Morten Kelstrup gennem hele hans forfatterskab. Det drejer sig om output legitimitet. Output legitimitet handler delvist om systemets effektivitet. Kan EU levere varen, der hvor den er tiltænkt? Delvist handler outputlegitimiteten om hvorvidt EU's beslutninger og resultater vurderes som acceptable af dem (Kelstrup 2001), der modtager dem og reguleres af dem, dvs. borgerne, virksomhederne, de offentlige institutioner, interesseorganisationer, mv. Denne hensigtsmæssighed kan kun undersøges ved at se på EU's de facto effekter og påvirkninger.

¹ Europæisk integration finder vi defineret hos Kelstrup 1998 som; "In general, integration is seen as denoting either the degree of coherence in a system or a process which increases the degree of coherence in a system" (Kelstrup 1998, p. 18).

På den måde anvender studiet af Europæisering en anden fagtradition end international politik. Den sammenligner effekter på tværs af forskellige politikker og medlemsstater, og låner derfor begreber og metoder fra komparativ politik, ligesåvel som den anvender implementeringstilgange og teorier fra forvaltningsdisciplinen.

Ifølge Lissabon traktatens artikel 4 (tidligere artikel 10) er medlemsstaterne ansvarlige for implementeringen. Man har nationalt valgt at bibeholde den grundlæggende kompetence til at bestemme hvordan overnationale beslutninger omsættes nationalt og lokalt. Det er derfor blevet fremført, at når implementeringsprocessen går i gang, får medlemsstaterne et 'come back' og kan vinde noget af den autonomi, der har afgivet i Rådets beslutningsproces, tilbage. Forløbet efter beslutninger i EU's lovgivende organer er blevet betegnet som 'the second stronghold of national control' (From og Stava 1993) eller den anden runde, hvor tabt terræn kan genvindes;

"As the existing evidence shows, national action can affect the implementation of EC directives and regulations and indeed alter the meaning of regulation in practice... Losing at the policy making stage may not be so important if there is a second round at the implementation stage when the national government, through its bureaucracy, has an opportunity to determine what will actually happen in the policy area in that country" (Peters 1992, p. 104).

Dette kapitel om Europæisering vil i hovedtræk se på fire forskellige problemstillinger, der hver især adresserer, hvordan EU's politiske system påvirker nationalt. De fire følgende afsnit i dette kapitel ser på a) hvor meget EU påvirker medlemsstaternes politikker og fokuserer på Europæisering som effekt studie, b) hvilke faktorer, institutioner eller aktører, der har indflydelse på, om EU virker efter hensigten, dvs. et mere proces orienteret studie af Europæisering, c) styring og efterlevelse af EU's beslutninger, og endelig d) et kort blik på, hvordan Danmark opfylder sine EU forpligtelser.

2. Hvor meget påvirker EU de nationale politikker – Europæisering som effekt studie?

I den politiske - men også i den videnskabelige debat - er der stor uenighed om, hvor meget EU påvirker det nationale niveau. Vi finder udsagn, der svinger fra, at EU udhuler den nationale suverænitet, og at den nationale suverænitet er stærkt kompromitteret (Rhodes 1997; Ferrera 2005) overfor undersøgelser, der konkluderer, at politik fortsat først og fremmest er et nationalt anliggende (Blom-Hansen og Christensen 2004), og EU's påvirkning derfor er mindre afgørende.

Europæisering som effekt studie er naturligvis bredere end undersøgelser af, hvordan EU indvirker på national *lovgivning*. EU integrationens indvirkning kan undersøges på samtlige af de tre P'ere; 'policy', 'politics' og 'polity', hvor *policy* omfatter de nationale politikker, administrative praksisser, retsdannelse mm., *politics* omhandler interesserepræsentation og aggregering og *polity* ser på konkrete organisationer, de nationale politiske systemer, partier, forvaltning mm. (Kelstrup et al. 2008, p. 324). De fleste Europæiseringsstudier omhandler imidlertid EU's indvirkning på policy dimensionen (Exadaktylos og Radaelli 2010).

Diskussionen og undersøgelserne af hvor meget EU indvirker på national lovgivning, går tilbage til Jacques Delors og hans ligefremme forudsigelse til Europaparlamentet i 1988 om, at;

"In ten years 80 per cent of the legislation related to economics, maybe also taxes and social affairs, will be of Community origin" (Bulletin No-2-367/157, July 6 1988; Töller 2010, p. 418).

Siden da har forskellige tal sviret i luften og blevet brugt ud fra forskellige politiske mål, hvad enten det har været at understrege, at vi er nødt til at tage EU alvorligt eller for at vise, at EU er godt i gang med at udhule national staten og gøre de nationale parlamenter og regeringer til blege skygger af de lovgivningsmagter, de en gang var;

"about 40% of the legislation that affects Britain was initiated and authored in the corridors of power in Brussels and Strasbourg, that after Labour came to power this proportion has increased sharply and is now hovering around 55% level and that if we also join the Single currency this proportion will shoot up to about 70%" (Rapport 'Who really governs Britain' (2001) af 'the Bow Group'. Tænketaank for de engelske konservative.)²

Spørgsmålet om EU's vægt i national lovgivning bliver også en del af debatten op til Europaparlamentsvalget i 2009, hvor Folkebevægelsen mod EU fremsætter som krav;

"Folkebevægelsen mod EU kræver, at regering og Folketing iværksætter en uvildig dansk undersøgelse af, hvor meget EU bestemmer over dansk lovgivning. Det sker i en udtalelse fra det afgående forretningsudvalg i forbindelse med organisationens landsmøde i Gladsaxe denne weekend. Kravet rejses på baggrund af at en tysk undersøgelse viser, at 84 procent af al lovgivning i perioden 1999-2004 stammede fra EU." (Folkebevægelsen mod EU, hjemmeside, 25/4-2009, egen understregelse).³

Hvordan de tal, der her refereres til, er gjort op, er imidlertid ikke tilgængeligt, og derfor kan 70-80% myterne næppe bruges til meget. I andre undersøgelser af EU's effekt på national politik varierer effektmålingerne fra 6-81 % (Töller 2011; Töller 2010; Raunio og Wiberg 2010). Der er således god grund til i den politiske og videnskabelige debat først at være helt klar på, hvad vi måler på og udfra, da billedet af EU's påvirkning er så vidt forskellig.

I forbindelse med den danske magtudredning undersøgte Blom-Hansen og Grønnegård Christensen gældende EU reglers vægt ift. gældende dansk ret i 2003 på de forskellige danske politikområder og fandt, at der hvor EU lovgivningen vejede mest i forhold til dansk ret var på fødevareområdet med 27.3%, efterfulgt af beskæftigelsesområdet med 22.4% og økonomiområdet med 21.8% (Blom-Hansen & Grønnegård Christensen 2004, p. 68; Grønnegård Christensen 2010, p. 24). I gennemsnit blev EU's påvirkning af dansk ret fundet til ikke at være mere end 14.2 % (Ibid). Der er altså milevid forskel på denne undersøgelses procentsatser og de berømte 80%.

Imidlertid ser Blom-Hansen og Grønnegård Christensens undersøgelse alene på indvirkningen fra direktiver, som uafhængig variabel (Blom-Hansen og Grønnegård Christensen 2004; Grønnegård Christensen 2010, p. 23). Det gør man så i forhold til dansk ret, hvilket omfatter såvel love som bekendtgørelser, som afhængig variabel. Direktiver er imidlertid kun den mindre del af bindende EU lovgivning. Hertil kommer forordninger, traktatgrundlaget og EU domstolens domme, som også er retligt bindende, men disse er ikke med i undersøgelsen af EU's påvirkning. Det er der oplagte grunde til, da det ville kræve en redefinition af

² Se <http://www.bowgroup.org/files/bowgroup/Who%20Governs%20Britain%20-%20July%202001.pdf>

³ Her refereres formegentligt til den tidligere tyske præsident Roman Herzog, som tidligt i 2007 netop fremkom med, at generelt stammer 84 % af tysk lovgivning fra EU mens kun 16 % kommer fra Tysklands egen lovgivende magt (Töller 2010, p. 418).

den afhængige variabel (Töller 2011). I modsætning til direktiver virker forordninger, artikler i traktaten og EU domstolens domme direkte og skal ikke nødvendigvis implementeres ved national lovændring. Deres påvirkning af dansk ret og praksis, kan kun undersøges ved også at se på for eksempel ændringer af administrative praksisser, som bliver til på baggrund af vejledninger fra ministerier eller styrelser, og hvor det kan være endnu vanskeligere at trække den umiddelbare kausale linje fra EU integration til national effekt.

Direktiver er imidlertid den mindre del af EU lovgivningen, mens forordninger stadig udgør størstedelen af EU's lovgivningsform (Töller 2011; Blom-Hansen og Grønnegård Christensen 2004, p. 60⁴). Ved kun at se på direktiver bliver regnestykkets tæller mindre, end hvis effekten af øvrige bindende EU regler også var taget med. Samtidigt bliver nævneren større, når effekten ikke alene måles på love men også på bekendtgørelser. Havde den uafhængige variabel været mere udtømmende defineret, må vi antage, at procent satsen for EU's påvirkning af dansk lovgivning ville blive markant højere. I Töllers analyser af EU's indvirkning på tysk forbundslovgivning undersøges påvirkningen fra såvel direktiver, som Rådets beslutninger, EU-domstolens afgørelser samt delvist forordninger og den gennemsnitlige påvirkning i perioden 2002-2005 bliver markant højere på 39.1 % (Töller 2011, se også Töller 2010).

Sådanne kvantitative opgørelser af effekt ville med fordel kunne suppleres med kvalitative undersøgelser af enkelte politikområder, der ville kunne se nærmere på de direkte effekter af EU's regler, effekter af bløde reguleringsmekanismer samt 'non-decision' (Kelstrup et. al. 2008). Netop analysen af 'non-decisions' kan være ligeså vigtig for at forstå EU's effekt, idet EU kan have en præventiv effekt på national lovgivning, dvs. reformtiltag, der ikke tages, eller som formuleres på en bestemt måde, sådan at EU ikke får nogen indflydelse på lovens karakter eller forvaltningen af den.

3. Fra årsag til effekt - Hvad bestemmer om EU påvirker?

Europæiseringsstudierne fortæller os, at selvom EU's lovgivning er autoritativ og skal efterleves i medlemsstaterne, og selvom EU retten har både forrang og er direkte virkende, så bliver EU integrationen som årsag ikke automatisk til effekt på det nationale niveau. I mellem indtræder en række overnationale og nationale processer, aktører og institutioner som medbestemmende for det, der kommer ud som EU's output.

I sit udgangspunkt har Europæiseringstilgangen haft blik for, at det tilpasningspres, der kommer fra EU varierer fra medlemsstat til medlemsstat og dermed også for graden af forandring. En af de helt centrale omdrejningspunkter for den tidligere Europæiseringstilgang var 'goodness of fit' hypotesen. Hypotesen gik ud på, at den grad af overensstemmelse, der er mellem EU reguleringen og en medlemsstats nationale institutioner, bestemmer graden af tilpasningspres mod den pågældende stat og i sidste ende graden af EU forårsaget forandring (Risse, Cowles og Caporaso 2001; Kallestrup 2005, p. 37 ff.). Hvis en medlemsstats institutioner er i overensstemmelse ('fit') med EU's normer og reguleringer, opstår der ikke noget tilpasningspres, og der vil ikke forekomme forandring. Hvis der derimod er en anseelig grad af

⁴ Blom-Hansen og Grønnegård Christensen pointerer selv, at omkring ¾ dele af EU's bindende lovgivning er forordninger (Blom-Hansen og Grønnegård Christensen 2004, p. 60).

uoverensstemmelse ('misfit') mellem EU's normer og regulering og de nationale institutioner, vil tilpasningspresset blive tilsvarende stort og en betydelig EU forårsaget forandring vil indtræffe.

'Goodness of fit' hypotesen er siden blevet kritiseret for at bygge på en antagelse om et for ligefremt forhold mellem tilpasningspres og effekt. Knill og Lemkuhl pointerer således, at effekt også bestemmes af den nationale kontekst, som medierer EU årsagen (Knill og Lemkuhl 2002). I deres studier bliver en afgørende faktor om den nationale kontekst støtter eller blokerer forandringen, og om de nationale aktører, der enten støtter eller blokerer, har den fornødne magt og ressourcer til at gennemføre deres interesser.

Herved bliver bolden givet op til, at vi må ind og se på de forklarende faktorer, der er mellem årsag og effekt, og hvordan de medierer eller blokerer EU imperativet for forandring.

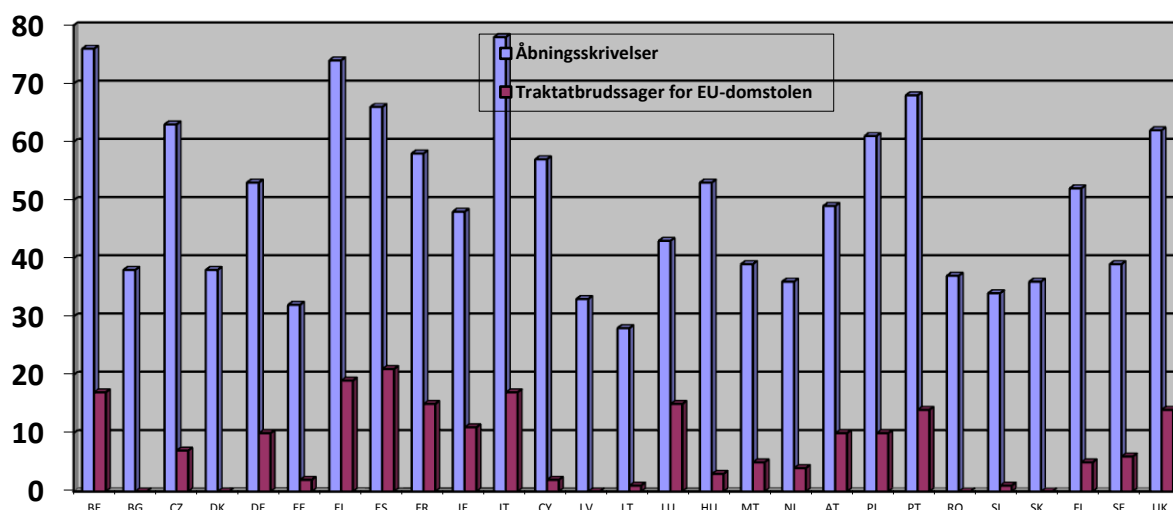
Europæiseringsstudier har gennem de sidste 10 år listet en lang række af forklarende faktorer, hvis betydning for EU integrationens output er blevet understreget. Sådanne forklarende faktorer tæller bl.a. nationale institutioner, diskurser, ideer, normer, socialisering, læring, efterlevelseskultur, vetoaktører, regeringen, bureaukratiet, type af politisk system, type af juridisk system, interessegrupper, medier, mm. (Exadaktylos og Radaelli 2010; Falkner et. al. 2005).

Samtidigt har blandt andre Schmidt påpeget, at EU som årsag jo ligeledes varierer i, hvor autoritativt man påligger medlemsstaterne en EU forpligtelse. Graden af tvang varierer fra EU's bindende regler til normer og henstillinger (Schmidt 2002). For at kunne analysere Europæisering må vi derfor opbygge analysemodeller som 1) kigger på EU årsagen og hvilket mulighedsrum den giver de ansvarlige nationale myndigheder og andre involverede aktører, og 2) ser på, hvordan forklarende faktorer så spiller ind og reagerer på det forandringsimperativ, der kommer fra EU systemet. Disse forskellige besvarelser gennem nationale processer er medbestemmende for det output og outcome, der kommer ud som Europæiseringsproces. Forløbet kan skildres således (se bl.a. Kelstrup et al. (2008, p. 334) for lignende optegnelse):

Figur 1: Europæisering som proces og effekt

for Domstolen.⁵ Figur 2 nedenfor viser, at Kommissionen hyppigt anvender åbningsskrivelser mod medlemslandene men også, at de fleste medlemslande vælger at rette ind inden det kommer til en egentlig sag for EU-domstolen. Figuren viser ligeledes stor variation mellem medlemsstaterne. Ikke alle er lige gode til at leve op til deres EU forpligtelser.

Figur 2: Traktatbrudssager. Åbningsskrivelser og indbringelser for EU-domstolen ved artikel 258 i 2008⁶



Den anden meget væsentlige styringsmekanisme, som EU systemet har, er nationale domstoles mulighed for at indbringe præjudicielle forelæggelser for EU-domstolen. Tendensen til sådanne sagsanlæg har været stødt opadgående, om end der også er en markant variation mellem de nationale domstole, der indbringer sager, og de der undlader at gøre det (Wind et. al. 2009; kapitel af Wind i denne bog).

Kommissionen og EU-domstolen er således afgørende overnationale organisationer i håndhævelsen og styringen af EU's beslutninger. De træder ind i evalueringsfasen og kontrollerer, om medlemsstaterne lever op til deres EU forpligtelser. Men de er samtidigt dybt afhængige af, at nationale aktører eller organisationer henvender sig til dem, og fortæller om mangelfuld efterlevelse af EU's mål og midler. Systemet selv har ikke ressourcer nok til at foretage den fornødne 'police-patrolling' af nationale love og

⁵ Hvis medlemsstaten endelig ikke efterlever en traktatbruds dom fra EU-domstolen, kan medlemsstaten idømmes en bøde efter art. 260 i Lissabon traktaten. Muligheden for sanktion ved bøde er således den ultimative tvangsmekanisme i håndhævelsesprocesserne.

⁶ Kilde: "Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Report from the Commission 26th Annual Report on Monitoring the Application of Community Law (2008)", Se http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_infringements/annual_report_26/en_sec_statannex_vol1clean.pdf

praksisser (Tallberg 2002). Den decentrale management mekanisme bliver her det afgørende supplement til centrale styringsmekanismer (ibid.). Systemets funktion afhænger af, at decentrale/nationale aktører og organisationer påpeger manglende efterlevelse til det overnationale niveau. Men også Europaparlamentet eller for eksempel EU's agenturer kan påtage sig denne rolle. Som styringssystem er EU dette overlap af decentrale og centrale mekanismer, der kombinerer samarbejde og tvang, og ifølge Tallberg gør ikke-efterlevelse til et midlertidigt fænomen:

"This twinning of cooperative and coercive instruments in a "management-enforcement ladder" makes the EU exceedingly effective in combating detected violations, thereby reducing non-compliance to a temporal phenomenon" (Tallberg 2002, p. 610).

Effektiv og korrekt implementering kan ikke alene sikres ved 'de gode viljer', men kræver sit evaluerings og håndhævelses efterspil. Nationale aktører og organisationer er afgørende som forklarende faktorer i implementeringsprocessen, men spillet er ikke definitivt tilbage på den nationale bane. Det følges op af de skitserede håndhævelsesmekanismer:

Figur 4: Efter beslutningsprocessen – implementering og evaluering

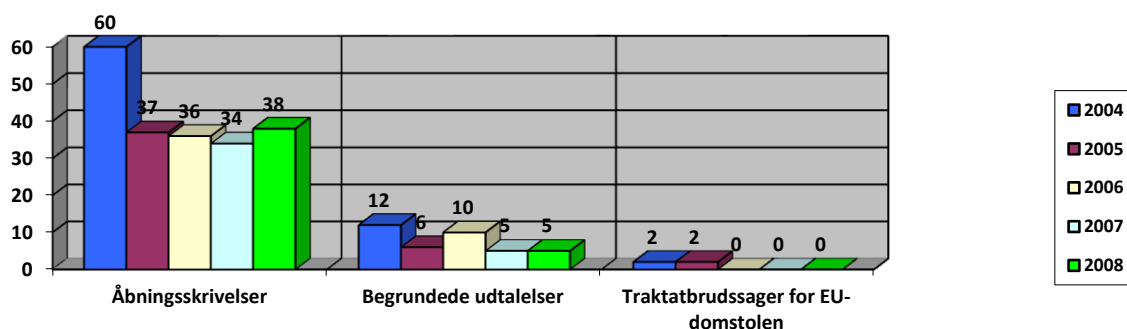
Hvem implementerer?	Hvem påpeger manglende efterlevelse?	Hvem håndhæver?
<ul style="list-style-type: none"> • Medlemsstaterne • Kommissionen for specifikke beslutninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Interesse-organisationer • Borgere • Medier • Virksomheder • Ekspertter • Nationale domstole • Europaparlamentet <p>=> Består bl.a. af <i>decentraliserede management mekanismer</i> (Tallberg 2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kommissionen • EU-Domstolen <p>⇒ <i>Centraliserede håndhævelse mekanismer</i> (Tallberg 2002)</p>

5. Danmark – Den EU skeptiske duks?

Variation i hvor effektivt og hvor tilstrækkeligt medlemsstaterne lever op til deres EU forpligtelser er, som det fremgår ovenfor, en del af Europæiseringsstudiernes fokus. Der bydes ind med forskellige teoretiske forklaringer på denne variation. En del af Europæiseringsstudierne forklarer variationen ved de mellemliggende eller forklarende faktorer mellem årsag og effekt (Knill og Lehmkuhl 2002; Martinsen og Vrangbæk 2008). Andre betoner, at decentraliserede management mekanismer også varierer fra medlemsstat til medlemsstat og derfor kommer nogle medlemsstater mere under Kommissionens og domstolens lup end andre (Tallberg 2002; Martinsen 2005; Wind et al. 2009). Endelig forklares variationen med at EU systemets egne centrale håndhævelsesmekanismer ikke fungerer systematisk eller udtømmende (Börzel og Risse 2000; Schmidt 2002; Börzel et al. 2010)). Man kan overtræde EU retten uden det nødvendigvis bliver opdaget eller påtalt.

Danmark fremhæves ofte som et af de lande, der implementerer fyldestgørende og til tiden. Pr. november 2009 havde Danmark da også underrettet Kommissionen om, at 98.79 % af alle gældende direktiver var implementeret rettidigt.⁷ Også når vi ser på traktatbrudssager mod Danmark, får vi billedet af Danmark som en efterlever, der kun sjældent får en sag for Domstolen. Det fremgår af figur 2 ovenfor, men uddybes her i figur 5:

Figur 5: Traktatbrudssager mod Danmark 2004-2008. Åbningsskrivelser, begrundede udtalelser og sager for EU-Domstolen



Den danske implementeringspraksis bliver nok ganske hyppigt undersøgt af Kommissionen, men enten accepterer Kommissionen den danske begrundelse, hvorfor man har implementeret, som man har, eller også vælger den ansvarlige nationale myndighed at rette ind, inden det kommer til en traktatbrudssag for Domstolen.

“As a matter of policy, if a threatening in-court battle is unlikely to be won, the government seems to prefer to settle it by an out-of-court compromise. This will often be followed by pertinent new legislation being issued or other sorts of legal enactments which brings Denmark impeccably in line with its obligations” (Rasmussen 1988, p. 97).

Den EU skepsis, der kendetegner den danske befolkning (se kapitel af Sørensen i denne bog), synes altså ikke umiddelbart at have resulteret i en mere fodslæbende implementeringspraksis, eller en mere konfronterende forvaltningslogik, der fører til retlige slagsmål om EU forpligtelsesernes mening og rækkevidde. Danmark er da også blevet fremhævet som en ‘law observer’ og en af de mest EU ‘rettroende’, når det kommer til efterlevelseskultur (Falkner et al. 2005, pp. 321-324).

Der er imidlertid behov for at sondre mellem rettidig implementering og tilstrækkelig implementering. Desuden er det afgørende at adskille implementeringsforløbet i to forskellige faser; den *juridiske transponering* og den *praktiske implementering* (Bursens 2002). Betragtningerne om Danmark som EU efterlever beskæftiger sig overvejende med den juridiske transponering, dvs. den del af implementeringsfasen, der går fra EU beslutningen oversendes til det nationale system, og indtil den er omsat til danske regler. Den praktiske implementering handler imidlertid om, hvorvidt den måde Danmark implementerer på også lever op til målsætninger og indfrier de mange detaljerede delmål, der formuleres i EU retsakternes mange og komplekse artikler. Den praktiske implementering afhænger således af, hvordan EU’s beslutninger i sidste ende når ud til borgere og virksomheder, og forvaltes i praksis af de nationale

⁷ For DK’s placering se

http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_country_na_20091124_en.pdf.

myndigheder, af markarbejderen og modtages af målgruppen (Winter 2003). Det er i forhold til såvel den juridiske transponering som den praktiske implementering, at den output legitimitet, som Kelstrups forfatterskab bl.a. har fokuseret på, kan undersøges.

Danmark udmærker sig altså, når vi ser på scoreboards og undersøgelser af den juridiske transponering. Men det er der måske gode grunde til. For det første omhandler Kommissionens opgørelser om medlemsstaternes rettidige implementering om direktivernes implementering. Opgørelserne fortæller os ikke noget om implementeringen af bl.a. forordninger og EU-domstolens afgørelser. Desuden beskæftiger disse optegnelser sig alene med *rettidig* og ikke med *tilstrækkelig* implementering, samt baserer sig på medlemsstaternes egne indberetninger til Kommissionen. For det andet sker den juridiske transponering i Danmark først og fremmest i det forvaltningsmæssige rum (Hagel-Sørensen 1994, p. 115). I perioden 1994-2003 blev 70 % af EU's direktiver implementeret ved bekendtgørelser, 2 % ved cirkulærer og kun 28 % gennem lov (Blom-Hansen og Grønnegård Christensen 2003, p. 71). Det betyder, at den parlamentariske involvering i den danske implementering er relativ beskeden, da Folketinget kun kommer med ind over, når implementeringen sker ved lov. Der er således god grund til at problematisere graden af parlamentarisk kontrol i den danske EU implementeringsproces. Folketinget synes at se sin EU rolle primært ved Europaudvalgets mandatgivning til ministeren i beslutningsprocessen (Sousa 2008), mens den lovgivende forsamling rolle i implementeringsprocessen er til at overse.

Den forvaltningsmæssige implementering betyder på den anden side, at implementeringen kan ske effektivt i et rum, hvor den administrative autonomi til at fortolke, forstå og formidle, hvordan man lever op til EU forpligtelserne er stor. Autonomien til at fortolke og formidle har afgørende betydning for, hvordan den juridiske transponering oversendes til praktisk implementering.

"Embedsmændene har stor betydning for, hvordan EU-reguleringens indhold og Danmarks handlemuligheder fortolkes. Men de har ligeledes stor betydning for, hvordan reguleringen og fortolkningen formidles til ministre, interesseorganisationer og politikere" (Kallestrup 2008, p. 290).

Dansk Europæisering belyst gennem praktisk implementering ved vi til gengæld ikke så meget om. Borgerens, interesseorganisationens, virksomhedens møde med den danske forståelse og formidling af EU's rækkevidde, rettigheder og betydning er et af de aspekter af output-legitimiteten og af Europæisering i praksis, som er nye undersøgelser værd. Vi ved, at den danske forvaltning har haft en snæver, nogle vil sige kreativ, forståelse af, hvor langt EU forpligtelserne går mht. ret til sundhedsbehandling i et andet EU land, hvor langt man i praksis skal gå for at beskytte dyreliv og flora i forhold til EU's habitatdirektiv og familiesammenføring efter EU retten (Pagh 2001; Martinsen og Vrangbæk 2008; Martinsen 2010 og 2011). Det er således oplagt, at opbygge hypoteser om lignende karakteristika for andre politikområder. Studier af Dansk Europæisering i praksis vil kunne give os et mere fuldstændigt billede af, hvordan det egentligt forholder sig med den danske efterlevelse, og hvilke decentrale mekanismer, der skubber på eller begrænser EU integrationens effekt i den danske medlemsstat.

6. Konklusion

Hvor Europæisk integration er det overnationale systems grad af sammenhæng eller den proces, der forøger graden af sammenhæng (Kelstrup 1998), er Europæisering det nationale efterspil, hvor

sammenhængen testes de facto og i praksis. Europæisering handler om at se udover Bruxelles og ned i de nationale processer, der forholder sig til og besvarer, den tekst der formuleres i EU's hovedstad. De efterfølgende nationale processer forøger ikke nødvendigvis graden af sammenhæng. De kan også skifte til bakgear mod re-nationalisering, eller forsøge i videst muligt omfang at bevare den nationale autonomi gennem egne fortolkninger og udmøntninger af EU's betydning. Særligt Europæisering i praksis er uden tvivl langmodig og bliver til gennem de små skridts proces. EU forårsaget effekt, der rækker ud over den juridiske transponering, indtræffer typisk med forsinkelse (Martinsen 2005; Panke 2011), da en reel effektivering af EU's målsætninger afhænger af styrken af decentrale management mekanismer og centrale håndhævelses beføjelser. Sådanne varierer fra policy område til policy område, fra medlemsstat til medlemsstat og over tid. For at kunne forstå og forklare EU systemets sammenhængsgrad og de processer, der måtte forøge den på nationalt og samfundsmæssigt niveau, har vi behov for udvidede effektstudier, der går ud over en simpel kausal logik fra EU beslutning til juridisk transponering. Sådanne studier må inkludere Europæiseringens forklarende faktorer, samt se på betydningen af decentrale og centrale styringsmekanismer. Herved vil vi i højere grad være i stand til at belyse, hvordan EU politiske system taler til og påvirker sine brugere og borgere, indvirker på den nationale politik og de politiske systemer samt lever op til den del af det demokratiske ideal, der angår output legitimitet.

Referencer

- Blom-Hansen, J. and Grønnegård Christensen, J. (2004) *Den Europæiske Forbindelse*. (Aarhus: Magtudredningen).
- Börzel, T and T. Risse (2000) "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change" in *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, (15)
- Börzel, T., Hofmann, T., Panke, D. and C. Sprungk (2010) "Obstinate and Inefficient: Why Member State Do Not Comply With European Law" in *Comparative Political Studies*. Publisert online 27 Juli 2010.
- Bursens, P. (2002) "Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU" i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25 (2), pp. 173-195.
- Exadaktylos, T. og Radaelli, C. (2010) Do we need distance to get close? Looking for causality in Europeanisation Studies. Paper presented at the 60th Political Studies Association Annual Conference. Edinburgh 29 March-1. April 2010.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. and Leiber, S. (2005) *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ferrera, M. (2005) *The Boundaries of Welfare*. (Oxford: Oxford University Press).
- From, J. and Stava, P. (1993) "Implementation of Community law: the last stronghold of national control?", i S.S. Andersen and K.A. Eliassen (eds), *Making Policy in Europe – The Europeification of National Policy-making*, (London: Sage Publications) pp. 55–67.
- Grønnegård Christensen, J. (2010) "Keeping in Control: The Modest Impact of the EU on Danish Legislation" i *Public Administration*, Vol. 88 (1), pp. 18-35.
- Hagel-Sørensen, K. (1994) "Fællesskabsretten som del af dansk ret" i Rosenløv, J. and K. Thorup (red.) *Festskrift til Ole Due* (København: Gads Forlag), pp. 113-137.
- Kallestrup, M. (2005) *Europæisering af Nationalstaten* (København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag).
- Kallestrup, M. (2008) "EU-retten og de nationale aktørers politiske rolle" i Olsen, B. E. and K. E. Sørensen (eds.) *Europæisering af Dansk Ret* (København: Juristernes og Økonomforbundets Forlag).
- Kelstrup, M. (1998) "Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives" in Wivel, A. (ed) *Explaining European Integration* (Copenhagen Political Studies Press), pp. 15-55.
- Kelstrup, M. (2001) *Demokratisk Union*. København: Europabevægelsen
- Kelstrup, M., Martinsen, D.S. og Wind, M. (2008) *Europa i Forandring. En Grundbog om EU's Politiske og Retlige System*. (København: Hans Reitzels Forlag).
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002) "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanisation mechanisms" i *European Journal of Political Research*, 41(2): 255-280.

Martinsen, D.S. (2005) "The Europeanization of welfare - The Domestic Impact of Intra-European Social Security" i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43 (5), pp. 1027-1054.

Martinsen, D. S. and K. Vrangbæk "The Europeanisation of Health Care Governance - Implementing the Market Imperatives of Europe" i *Public Administration* Vol. 86 (1), pp. 169-184.

Martinsen, D. S. (2010) "Judicial Policy-making and Europeanization – Limiting National Control and Administrative Discretion through the Principle of Proportionality". Acceptorat til publikation i *Journal of European Public Policy*.

Martinsen, D. S. (2011) "Tracing causal mechanisms within healthcare Europeanization" i Exadaktylos, T. and C. Radaelli (red.) *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization* (Palgrave Macmillan).

Pagh, P. (2001) *Responsum om dansk gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6 - om den danske implementering af EU's krav til bevarings og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (79/409) & habitatdirektivet (92/43)*. Naturrådet, arbejdspapir nr. 2.

Panke, D. (2011) "Advantages and Problems with Process-Tracing Methodology. The Example of Explaining Delayed Europeanization" i Exadaktylos, T. and C. Radaelli (red.) *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization* (Palgrave Macmillan).

Peters, G. B. (1992) "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community" i Sbragia, A. (red.) *Euro-Politics: Politics and Policymaking in the 'New' European Community*. (Washington D.C. : The Brookings Institution), pp. 75-122. .

Rasmussen, H. (1988) "Denmark" i Siedentopf, H. & Ziller, J. (red) *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, (London: Sage).

Raunio, T. and Wiberg, M. (2010) "How to Measure the Europeanization of a National Legislature?" i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 33 (?), pp. 211-217.

Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance*, (Buckingham: Open University Press).

Risse, T., Cowles, M.G. and Caporaso, J. (2001) 'Europeanization and Domestic Change: Introduction'. In Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T. (eds) *Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change* (Ithaca/London: Cornell University Press).

Schmidt, V. (2002) "Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment" i *Journal of European Public Policy*, Vol. 9 (6) pp. 894 – 915.

Sousa, M. M. (2008) "Learning in Denmark? The Case of Danish Parliamentary Control over European Union Policy" i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31 (4), pp. 428-427.

Tallberg, J. (2002) "Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union" i *International Organizations*, Vol. 25 (2), pp. 173-195.

Töller, A. E. (2010) "Measuring and Comparing the Europeanization of National Legislation – A Research Note" i *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48 (2), pp. 413-440.

Töller, A. E. (2011. forthcoming) "Concepts of Causality in Quantitative Approaches to Europeanization" i Exadaktylos, T. and C. Radaelli (eds.) *Research Design in European Studies. Establishing Causality in Europeanization* (Palgrave Macmillan).

Wind, M. Martinsen, D.S. og Rotger, G. P. (2009) "The Uneven Legal Push for Europe Questioning Variation when National Courts go to Europe" i *European Union Politics*, Vol. 10, no. 1, pp. 63–88

Winter, S. (2003) "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration" i Peters, B.G. & Pierre, J. (red.) *Handbook of Public Administration*. (New York, London: Sage Publications), pp. 212-223.